DISCUSSION PAPER
ON OUTSOURCING
IN CANADIAN HERITAGE INSTITUTIONS
(LIBRARIES AND/OR MUSEUMS)

PREPARED FOR:

THE HERITAGE POLICY BRANCH
DEPARTMENT OF CANADIAN HERITAGE

PREPARED BY:
Maureen Cubberley and Stan Skrzeszewski, Partners
ASM Advanced Strategic Management Consultants

DATE: August 21, 1999

1.	PURPOSE OF THE PAPER		1
2.	INTRODUCTION TO OUTSOURCING		1
3.	DEFINITIONS		2
	3.1	Cultural Variations in Privatization and Outsourcing	4
4.	THE PRIMARY STAKEHOLDERS OF HERITAGE INSTITUTIONS		4
5.	TRENDS IN OUTSOURCING		5
	5.1	The Use of Outsourcing is Increasing	5
	5.2	Outsourcing is Driven by the Need to Contain Costs and Increase Efficiency	6
	5.3	Outsourcing Now Includes the Public Sector	6
	5.4	Outsourcing has Political and Public Support	6
	5.5	Outsourcing is Part of a General Decentralization Trend	7
6.	ISSUE SCAN		7
	6.1	What is the Impact of Outsourcing on the Quality of Service?	7
	6.2	What are the Economics of Outsourcing?	7
	6.3	How Complex is Outsourcing?	8
	6.4	Will Outsourcing Solve Fundamental Organizational Problems?	8
	6.5	What Legislative/Legal Issues Need to be Addressed?	8
	6.6	What Should be Considered for Outsourcing?	9
	6.7	Can Outsourcing Have an Impact on Institutional Purpose and Values?	10
	6.8	How can Outsourcing Affect Labour/Management Relations and Union Agreements?	11
	6.9	Can Perceptions be Changed so that Outsourcing Becomes a Preferred Option?	11
7.	THE POTENTIAL ADVANTAGES OF OUTSOURCING		12
	7.1	Improved Organizational Focus	12
	7.2	Cost Control or Lower Costs	12
	7.3	Increased Flexibility	12
	7.4	Increased Access to Specialized Skills and Expertise	12
	7.5	Improve Service Quality	13
8.	THE POTENTIAL DISADVANTAGES OF OUTSOURCING		13
	8.1	Loss of Control	13
	8.2	Decline in Service Quality	13
	8.3	Risky Dependency	13
	8.4	Negative Impact on Jobs and on Professional Careers	13
	8.5	Negative Public Relations	14
9.	CONCLUSION		14
REFERENCES			15

OUTSOURCING IN CANADIAN HERITAGE INSTITUTIONS
ASM Advanced Strategic Management Consultants

1. PURPOSE OF THE PAPER

The purpose of this paper is to promote discussion on outsourcing issues among the stakeholders of heritage institutions. The stakeholder group includes heritage professionals, professional associations, governing authorities, elected officials, policy makers and funders from all three levels of government, volunteers and interested parties from private sector organizations that relate specifically to public libraries and museums.

The primary objective of the paper is to present the results of preliminary research into the prevalent perceptions about outsourcing in Canadian heritage institutions. The research conducted in preparing this discussion paper included an examination of the most important and current literature related to outsourcing public sector functions to the private sector, or to other public sector organizations.

The issues are identified, discussed and presented in an objective, yet a comprehensive manner, in order to reflect the perspectives of all stakeholders.

The discussion paper does not address the ideological aspects of outsourcing. Rather, it focuses on a reasoned and informed approach to decision-making about a tool which, under certain circumstances, may be applicable. The discussion paper examines the issues inherent in outsourcing that are specifically related to heritage institutions, particularly public libraries and museums. These issues are presented within the context of a `larger' discussion about the current use of outsourcing in other sectors.

2. INTRODUCTION TO OUTSOURCING

Outsourcing is not a new phenomenon. Ferdinand and Isabella, as the government of the day, outsourced the discovery of the new world to Christopher Columbus. Not long afterward, armed ships owned and operated by private concerns, known as privateers, held commissions from governments to go forth and capture foreign merchant ships. Sir Francis Drake was knighted for his success as what might be regarded as "an outsourcing agent" for governments.

Although outsourcing has always been with us, the tax revolts in the United States, and the reduction of local government funding levels that began in the early 1970's, placed outsourcing on the public sector agenda. According to Osborne and Gaebler "the average city in the United States had contracted out 27 percent of its municipal services by 1987."[i] That agenda has now reached heritage institutions, such as public libraries and museums.

The use of outsourcing as a management tool used by governments and public agencies has been popularized by books and articles, including Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector by David Osborne and Ted Gaebler. This book became the bible of municipal management in the early 1990's. Because of the book's importance in defining the outsourcing debate, this paper will outline its basic premises.

The first chapter of the book entitled "Catalytic Government: Steering Rather Than Rowing" praises outsourcing. The central message of the chapter is that governments at all levels should be responsible for `steering', that is, for setting policy, finding the funds to pay for public services, and evaluating the performance of the organization that has been assigned the task of delivering the service. The stated premise is that in general, it is not the government that is best at delivering the service. The book claims that "entrepreneurial governments operate basically as a skilful buyer, leveraging the various producers in ways that will accomplish its policy objectives."[ii] Former New York Governor Mario Cuomo supported this point of view when he said: "It is not the government's obligation to provide services, but to see that they are provided."[iii] Cuomo's comment reflects a growing trend at all levels of government, that is, a deliberate move away from the delivery of services and into the management of service delivery.

Osborne and Gaebler stress that the delivery of government services can be outsourced to two sectors - the private sector and the voluntary or not-for-profit sector. The authors point out that the not-for-profit sector, or the third sector, is often the "preferred mechanism for providing collective goods."[iv]

Peter Drucker also supports the third sector perspective. While examining the role of nonprofits as social agencies, Drucker states that "What is needed is a public policy that establishes the nonprofits as the country's first line of attack on its social problems."[v] The conclusions reached by Osborne and Gaebler, and by Drucker should be considered when reviewing alternative delivery mechanisms for heritage services.

3. DEFINITIONS

Outsourcing (contracting out is a synonym) and privatization are possible solutions along a continuum of strategic responses to two major causes of change. These two major causes of change are continued fiscal restraint in the public sector and the increasing use and functionality of information technology. As a response to fiscal restraint, outsourcing, contracting out and privatization can all be viewed as economic concepts in that they are directed at cost reduction or containment and increasing efficiency and productivity. Other new strategic responses, which may include elements of outsourcing, include joint ventures, strategic alliances, partnerships, re-engineering and right-sizing.

Outsourcing has always been part of the way in which heritage institutions operate. For example, the following functions have regularly been outsourced:

* delivery or courier service
* facility management and maintenance
* food service
* finance
* guest curators
* human resource management
* automation and computer systems

What is new and controversial is the extent to which outsourcing is now being considered for all the functions of heritage institutions. In some circumstances, the entire heritage operation, that is, a public library service or a museum service, has been completely outsourced.

Outsourcing is also a response to the impact of information technology. The complexity and the degree of expertise required to install, use and maintain information technology systems has lead many organizations to outsource their information technology requirements. At the same time, the degree of outsourcing that is being considered today would not be possible except for the enabling effect of information technology. Information technology has enabled an exponential increase in communications, information sharing and ongoing monitoring and detailed evaluation. Without the capacity that information technology offers, high level outsourcing would not be possible.

Heritage institutions are being transformed by economic and technological change, and outsourcing is one element of this transformation. To begin to understand these changes, it is important to define the terms being used. However, because of the current rate of change in heritage institutions, it is also very important to remember that the definitions presented in this paper are in flux and are themselves susceptible to change.

Heritage Institution - Definition

Statistics Canada, in its Survey of Heritage Institutions, provides the following definition.

The purpose of heritage institutions is:

> "to acquire, preserve, study, interpret, and make accessible to the public, for its instruction and enjoyment, objects, specimens, documents, buildings, and land areas of educational and cultural value, including artistic, scientific, historical, natural and technological material."

Museum - Definition

The Canadian Museums Association defines a museum as:

> "a nonprofit, permanent establishment, exempt from federal and provincial income taxes, open to the public at regular hours, and administered in the public interest, for the purpose of collecting and preserving, studying, interpreting, assembling and exhibiting to the public for its instruction and enjoyment, objects and specimens of educational and cultural value, including artistic, scientific (whether animate or inanimate), historical and technological material."[vi]

Public Library - Definition

The American Library Association provides the following definition of a library.

> "A collection of materials organized to provide physical, bibliographic, and intellectual access to a target group (e.g., For public libraries, people living in a specific and immediate area), with a staff that is trained to provide services and programs related to the information needs of the target group."[vii]

Outsourcing - Definition

According to Peter Drucker outsourcing is a "company, a hospital, or a government agency turning over an entire activity to an independent firm that specializes in that kind of work . . ." He expands on his explanation; "In another ten or fifteen years, organizations may have outsourced all work that is `support' rather than `revenue producing' and all activities that do not offer career opportunities into senior management. This will mean that in many organizations a majority of people working might not be employees of that organization but employees of an outsourcing contractor."[viii]

The American Management Association provides the following definition. "Outsourcing means having an outside agency supply a service . . . Outsourcing involves a long-term investment in a relationship with a third party that should be mutually beneficial to both parties."[ix]

Clare Dunkle, in an article comparing outsourcing activities in the library and business worlds, provides the following definition. Outsourcing is:

> "* accessing expertise and resources from an external organization to supplement or take full responsibility for a function that was previously accomplished in-house.
> * the purchasing, from an outside source, of goods and services that an organization previously produced or provided for itself."[x]

In general, organizations tend to outsource functions that are not central to the organization, or are not considered as core competencies by the organization. Outsourcing is intended to allow an organization to focus its resources on key areas of value-added capability, or core competencies, rather than spreading resources too thinly and overloading the capacity of the organization.

Privatization - Definition

Privatization is defined as "the transfer of one-time public sector services, such as refuse collection, to private companies,"[xi] or the "The transfer of public assets to the private sector, by sale, or contracting out."[xii] The important difference between outsourcing and privatization is that with privatization complete control over a service is transferred to another agency, whereas with outsourcing, the delivery of a service is transferred, but control, including governance and policy setting, is not transferred. Outsourcing agreements generally stipulate that control over the service is to be retained by the outsourcing agency through a stringent monitoring process.

A variation is `regulated privatization'. In cases of regulated privatization a government turns over a service to the private sector but protects the interests of the public through regulation.

3.1 Cultural Variations in Privatization and Outsourcing

When examining privatization and outsourcing it is important to note that these terms do not have absolute meanings, but rather they are fluid terms which are open to many interpretations including cultural and national interpretations. As a result, privatization and outsourcing are often adapted to meet local circumstances, needs and values.

A good example of the cultural variations in a term can be seen in the different meanings given to privatization. In the United Kingdom privatization tends to refer to the selling of government-owned industries, such as British Aerospace. In the United Sates privatization includes the "outright sale of a public enterprise, but it has been expanded to include other types of alternative service delivery such as user fees, voucher systems, franchises, subsidies, and service contracting."[xiii] In Canada, privatization tends to refer to public services that are being transferred entirely to the private sector. For example, the Government of Ontario has considered the possible privatization of TVO and the Liquor Control Board.

Since the 1970s, fiscal stress and changes in approaches to government in the United Kingdom have resulted in "the role of local government becoming increasingly cast as that of a buyer of services on behalf of the public that can be provided best on a competitive basis by the private sector, and as a local governing institution which, having been overburdened, should have its responsibilities slimmed."[xiv]

In North America the emphasis has been on reinventing government rather than on privatizing it, as a result, in many ways, of the wor[l]: of Osborne and Gaebler.

In Europe, the term that is often used is `désétatisation' which refers to decreasing government control and declining government support for cultural and heritage institutions. In response to declining government involvement and funding, cultural and heritage institutions are turning to partnerships with the private sector to replace the declining involvement of governments. Of course, the ways in which `désétatisation' is applied in the different countries of Europe also vary a great deal.

New Zealand offers another model for providing government services known as the "Contract State." The Contract State "contemplates an administrative regime in which government departments operate more like separate corporations, who act as contracting agencies, and whose services are `purchased' by the central government. In the Contract State, the core functions of government are policy and strategy development, but not service delivery. The role of civil servants in this system will be more oriented toward contract-management, and service-delivery skills would be less relevant."[xv] The current Government of Ontario appears to be moving toward this model.

4. THE PRIMARY STAKEHOLDERS OF HERITAGE INSTITUTIONS

Heritage institutions operate in a complex and diverse environment with multiple stakeholders. Some of the primary stakeholders of heritage institutions include the following:

- Trustees of Heritage Institutions
- Heritage Professionals
- Staff of Heritage Institutions
- Heritage Associations
- Elected Officials: Federal, Provincial, Municipal
- Policy Makers and Funders: Federal, Provincial, Municipal
- Community Volunteers
- Consultants from the Heritage Sector
- Private Sector
- General Public

One of the difficulties in discussing outsourcing in the heritage community is that so many of the stakeholders come at the issue from different perspectives and therefore have a different understanding of, and response to outsourcing.

The following examples represent some of the many different perspectives on outsourcing. The examples do not represent the perspectives of everyone in the categories that are cited: They are generalizations presented only for the purpose of comparison.

* Library cataloguers: outsourcing is a threatening term, because cataloguing departments are often considered for total outsourcing.

* Municipal officials: outsourcing is a commonplace, long standing, management tool.

* Labour union member: outsourcing is perceived as a threat to unionized jobs and to the salaries and benefits that go with them.

* General public: outsourcing is largely irrelevant since the question of who delivers the service, or how the service is delivered, is secondary to the quality and ease-of-use of the service.

* Staff: outsourcing is a career threat, because it limits the opportunities for promotion and since outsourcing may also reduce the budget and staffing, it is sometimes seen as a lessening of status.

* Elected Official: outsourcing is seen as a way to reduce costs and/or increase efficiency and possibly to reduce taxes.

Because of the wide range of stakeholders, and the great variety of perspectives, it is uncommon for all stakeholders to support outsourcing in heritage institutions.

5. TRENDS IN OUTSOURCING

Over time, approaches to outsourcing have changed. As with many other long-lived phenomena, the concepts and applications of outsourcing are continually evolving. The following observations represent some of the macro trends that are affecting outsourcing today.

5.1 The Use of Outsourcing is Increasing

Peter F. Drucker states it clearly and concisely - "Increasingly, for instance, you outsource when possible."[xvi] Technology Forecaster vice-president Sandra Fox, "has characterized the growth in outsourcing as 'astronomical' over the past eight years."[xvii] In the United States the value of state and local government outsourcing has increased from $67 billion in 1980 to $150 billion in 1993.[xviii] A literature review revealed that there were, on average, three articles per year on outsourcing in the 1980s while in 1997 there were more than six hundred articles on the topic.[xix] There is no question that the use of outsourcing as a management tool has grown significantly.

The extent of outsourcing is also growing. For example, it has been commonplace for many years for libraries to outsource part of their cataloguing and technical services departments, and for museums to outsource special exhibits. Now there are examples of entire public library systems and museums being outsourced. In 1997, the entire Riverside County (California) Public Library (with twenty-five branches), was outsourced to Library Systems & Services, Inc., of Germantown in Maryland.[xx] This was the first outsourcing agreement in the United States that involved an entire public library service.

5.2 Outsourcing is Driven by the Need to Contain Costs and Increase Efficiency

Most publicly funded institutions are experiencing a period of fiscal restraint, reduced funding and downsizing or right-sizing. Outsourcing is one of the more benign forms of downsizing or right-sizing, in that it can increase efficiency and it provides the institution with the means to continue to get the work done.

In times of fiscal restraint, once all possible internal economies and internal efficiencies have been implemented, many organizations look outward and examine outsourcing opportunities. Outsourcing is seen as a way to reduce costs because it generally reduces labour costs, especially the costs of employee benefits, as well as the training and capital costs of an organization.

5.3 Outsourcing Now Includes the Public Sector - Government, Non-Profit Agencies and Labour Unions

Not only private sector firms can reduce the costs and increase the effectiveness of a service or a function. Current trends include greater involvement of the government sector and the not-for-profit sector in competition for outsourcing contracts. Osborne and Gaebler identify three forms of competition[xxi] that make effective outsourcing possible. These three forms are:

* Public versus private: a public agency competes with one or more private firms to deliver a public service or function.

* Private versus private: private firms compete with one another to deliver a public service or function.

* Public versus public: two or more public agencies or government departments compete to deliver a public service or function.

Allowing public sector organizations to compete for outsourcing contracts has improved the morale of public sector employees and has given them the opportunity to demonstrate that they can compete with the private sector. This trend has also allowed some unions to prepare successful outsourcing bids or to present cost-saving plans of their own.

Every outsourcing agreement must have an insourcer, that is, the organization that contracts to do the work. Therefore, while many heritage institutions may see outsourcing as a threat, for some it offers considerable opportunities. A library or a museum, especially those that provide excellence in a particular service, can and should offer to provide that service to other similar institutions. If the best libraries and museums offer to take on insourcing work, other such institutions will have the opportunity to enhance their services, while the insourcing institution will gain a much-needed, new revenue stream.

5.4 Outsourcing has Political and Public Support

Although outsourcing has been with us for some time, it is only recently that outsourcing has gained general political and public support. Politicians and the public are both prepared to consider alternative program delivery systems for public services and functions.

Governments are now actively pursuing outsourcing opportunities. For example, Ontario has adopted the following principles in pursuing alternative service delivery methods:

> "Government will remain in direct delivery where only it can best serve the public interest. Government will adopt a `business-like' approach in delivering these services.
>
> Where there is no compelling reason for direct delivery, Government will pursue alternative models including greater involvement of the private sector."[xxii]

Empowered consumers and empowered citizens demand more choice and higher quality in the delivery of public services. Increasingly demanding lifestyles and the faster pace of work require that public services be delivered

quickly and efficiently. If outsourcing will help to meet these criteria for the delivery of public services the public will not only support outsourcing but will also expect it.

5.5 Outsourcing is Part of a General Decentralization Trend

Outsourcing is part of a general trend toward decentralization, a movement away from central planning and central financing. Rigid centralization is now seen as inefficient and costly. Outsourcing is part of the process of reducing central control, a process whereby control moves to the outside. Paul Hoffert describes this phenomenon as the bagel effect, where "power and control are moving from system centres to their fringes."[xxiii] The bagel effect manifests itself through the downsizing of government, which results in governments and the public sector not having the expertise it requires, nor even the manpower to complete its assigned work. Therefore, much of the work previously done by the public sector has had to be contracted out to the private sector. The result is that power and control in the area of job creation has moved from government to small, entrepreneurial businesses. There is no doubt that outsourcing has benefited small business.

Hoffert describes outsourcing as having created a "new mind set that focuses on talent-for-hire, reminiscent of the Middle Ages. In those days, tradespeople travelled from town to town, selling their crafts and services to a variety of clients. Today the talent-for-hire is just as likely to travel to the job virtually, as to travel physically, but the concept is still the same."[xxiv]

6. ISSUE SCAN

6.1 What is the Impact of Outsourcing on the Quality of Service?

One of the most common concerns about outsourcing centres around the quality of service. Improving quality of service is one of the main reasons public organizations consider outsourcing. However, the possibility of a decline in quality of service is one of the main concerns expressed about outsourcing. Since outsourcing is generally considered as a way to save money, there is fear that it will lead to a reduction in the quality of service. If the outsourcing agreement goes to the lowest bidder and other factors are not considered to be as important as the bottom line, it is quite possible that the quality of service will decline.

The issue of quality of service and service standards may be addressed in an outsourcing agreement. An outsourcing agreement can define specific performance standards, provide a way to monitor adherence to the standards, and identify penalties or actions that are to be taken if the standards are not met.

6.2 What are the Economics of Outsourcing?

From the point of view of theoretical economics, the basic economic principal underlying outsourcing in heritage institutions is one of introducing competition into what has largely been a public sector monopoly. Competition is a mechanism that is used to foster cost-effectiveness and high quality service. In heritage institutions the lack of competition has lead to a monopoly that does not present price options and therefore there is limited pressure to control costs. A counter-argument can be made that the cost controls that are placed on heritage institutions by restrictive public sector spending authorities and the competition that does occur between public agencies for public funds, do in fact control costs.

Regardless of the theoretical perspectives, there is no question that outsourcing is primarily an economic tool that is used to reduce costs. Of course, costs are reduced only if outsourcing results in the delivery of the service at the same or higher service level, at a lower cost.

There is some evidence which demonstrates that outsourcing, if done well, saves money.

The Wright State University Library outsourced its cataloguing function. The University Librarian reported that the average cost per title was reduced from $17 to $6 and that the turnaround time was reduced from between six and eight weeks to two weeks. The Wright State University saved $250,000 per year.[xxv]

The University of Alberta Library outsourced the cataloguing and physical processing of library materials. The library reported that "the cost of the service was about 40 percent lower than carrying out the work internally, largely because the staff involved could work differently outside the university context - fewer meetings and other unrelated duties."[xxvi]

6.3 How Complex is Outsourcing?

Outsourcing is a complex undertaking. If not done well, outsourcing can lead to significant financial and personnel problems, and to a drop in the quality of the outsourced functions. Managing an outsourcing program effectively takes training and experience. The personnel involved in the outsourcing projects must be adept at writing contract specifications, negotiating and managing contracts and monitoring their performance.

The outsourcing of any heritage function requires that the people involved with the project - from both the heritage institution and the outsourcing company - must have a thorough knowledge of the institution's purpose and methods. It is not always easy to find qualified firms with the expertise to undertake specialized heritage functions, although this situation is changing as outsourcing becomes more common among heritage institutions. The era of downsizing has produced a cadre of heritage professionals who are ready to accept outsourcing contracts.

An organization that is new to outsourcing might wish to consider beginning with a function or service that consists of relatively straightforward tasks that are easily quantifiable. More complex outsourcing projects may follow once a sufficient level of expertise is developed.

6.4 Will Outsourcing Solve Fundamental Organizational Problems?

Outsourcing in itself is not a solution for fundamental organizational problems such as lack of vision, lack of direction, communications problems, funding problems, morale problems, low service quality and service delivery problems. In fact, if the organization is having major problems in any of these areas there is a strong possibility that any outsourcing initiatives will fail, since strengths in most of these areas are prerequisites to successful outsourcing.

6.5 What Legislative/Legal Issues Need to be Addressed?

The decision to outsource may be affected by:

* federal legislation
* provincial legislation
* municipal bylaws

The different jurisdictions in Canada have different requirements that govern libraries or museums and public sector employees. Any heritage institution would have to determine what legislation may have an impact on the decision to outsource before undertaking an outsourcing initiative.

Outsourcing a specific function may not be governed by specific legislation. However, a decision to outsource the entire heritage service, such as a library or museum service, may not be permissible under provincial legislation. Outsourcing an entire operation could affect eligibility for federal or provincial funding. Privacy legislation and other legal issues, including liability and insurance coverage, may also affect the decision to outsource.

One of the major legislative issues to be considered is labour legislation. Labour legislation concerning outsourcing within the public sector varies among federal and provincial jurisdictions.

> "In nine jurisdictions (excludes British Columbia, Saskatchewan and the territories), legislation is in place that qualifies or excludes many public sector employees and employers from the application of the general

labour relations statutes... Municipal employees may be working in the public sector, broadly defined, but they are usually covered by the private sector labour relations legislation in each jurisdiction."[xxvii]

Successorship rights are a significant issue in labour legislation. Outsourcing will not result in a successorship rights issue except where it can be determined that a transfer of work is deemed to be a `sale of business' or `part of business' within the meaning of the relevant legislation. In this case, the successor employer is bound by the terms of the collective agreement of the predecessor employer until the respective labour relations board declares otherwise. Labour relations boards have determined that a public sector activity is deemed to be a "business" for the purpose of determining successorship rights.[xxviii]

Other relevant labour issues concern those collective agreements which may contain restrictions against contracting out certain functions performed by unionized employees and the requirements for suitable notices of layoffs.

6.6 What Should be Considered for Outsourcing? The Issues of Professionalism, Core Competencies and Core Values.

It is generally agreed that in heritage institutions some outsourcing is acceptable and appropriate. For example, few would disagree with the outsourcing of facility maintenance, cleaning, legal services, accounting services, photocopier maintenance and food services. These are generally seen as tasks that fall outside the realm of the heritage professional and as tasks that are peripheral to the core functions performed in a heritage institution.

There is less agreement about the outsourcing of support or "backroom" functions, although the practice is commonplace. Richard Abel, an early proponent of outsourcing in libraries, defines backroom functions in the following manner:

> "1) the surveillance and supply of new books in terms of a particular library's specific collection parameters; (Abel is referring to the building of a new opening day collection)
> 2) the cataloguing and processing of books;
> 3) the furnishing of the hardware/software requisite to the automation of library operations."[xxix]

Abel elaborates by saying that in general the selection of materials for libraries cannot be outsourced, since "this function is too closely related to the singular collecting requirements of a particular institution at a particular time, as defined by the library's patrons and public services objectives."[xxx] The definition of a library provided in section 3.3 begins by stating that a library is "a collection of materials . . . " According to this definition, the selection of library materials would appear to be a core competency and Abel is being consistent with this definition in stating that the selection of materials should not be outsourced.

To outsource core functions or competencies, such as, selection, collection development or cataloguing in a library, or authentication in a museum, is seen by many professionals as de-professionalization because for many, the profession is defined by these core functions. However, it is not clear where the line between core functions and non-core functions should be drawn. There is disagreement over which functions are in fact core functions. For example, librarians cannot agree about whether or not cataloguing is a core function.

Peter F. Drucker, in an attempt to draw the core function line claims that those positions which do not lead to promotion to senior management within the organization should be considered for outsourcing because they do not fit within the value system of the organization.

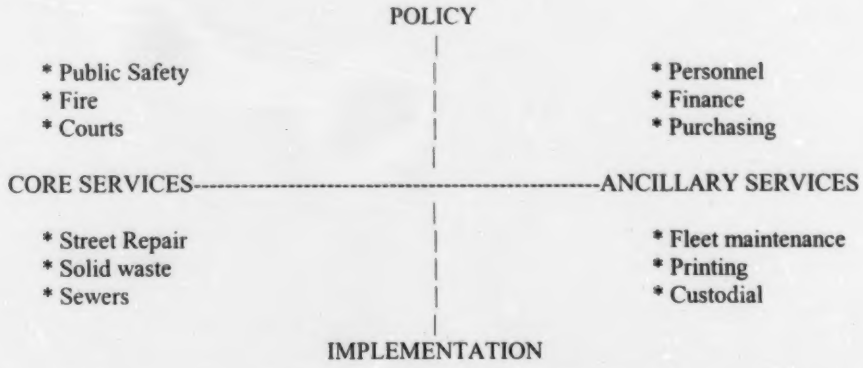
In general it is agreed that core functions, or core competencies within heritage institutions should not be outsourced, and that non-core functions may be considered for outsourcing. However, a problem arises because core functions may be difficult to define. Heritage professionals, boards of trustees and funding agencies may each have a different perspective of what constitutes a core function. For example, changes to the definition of core competencies may have a direct impact on the jobs of professionals. Therefore professionals will tend to define what

they do as a core function. However, if the primary consequence of outsourcing is intended to be cost effectiveness and the value of core functions is ignored, then it may be perceived that almost everything can be outsourced.

When considering outsourcing, a heritage institution would be well advised to determine which functions it should retain and which functions it may consider for outsourcing.

The City of Indianapolis developed a competition matrix intended to aid strategic thinking when considering outsourcing.

Figure 1. Competition Matrix[xxxi]



According to the creators of the matrix, the services in the bottom right-hand quadrant (Ancillary/ Implementation) are the most suitable for outsourcing, whereas the services in the upper left-hand quadrant (core/policy) are the least suitable for outsourcing. Lawrence Martin, the author of the article in which the matrix is presented concludes that both museum operations and library operations fall into the ancillary/implementation quadrant. Obviously this positioning in the matrix would immediately start an argument within the heritage community not only because of the position assigned to museum and library services but also because there is no obvious differentiation between core and ancillary services.

6.7 Can Outsourcing Have an Impact on Institutional Purpose and Values?

If it can be demonstrated that the purpose and the values of the institution are unchanged by outsourcing then the discussions among all the stakeholders in heritage institutions about the use of outsourcing as a strategic management tool would be approached with greater confidence. The discussion on outsourcing should begin with a focus on the institutional purpose and values behind the services provided by heritage institutions rather than on the means of service delivery. Once there is agreement on the purpose and values of heritage institutions the discussion can concentrate on the best means to deliver a service that reflects the purpose and values of heritage institutions. For instance, it is conceivable that traditional heritage facilities, such as libraries and museums, may disappear because of the use of different service delivery systems, but that the purpose and values of these institutions could be preserved in other structures.

Heritage institutions may have to ask themselves several questions concerning institutional purpose and values, such as:

Does outsourcing affect the institution's purpose and values?

Are heritage institutions re-defining what they do and is this changing the core values of heritage institutions?

If a heritage institution adopts a new mandate could outsourcing be the best way to meet this new mandate?

The answers to these types of questions will be fundamental to reaching consensus on an approach to outsourcing that is satisfactory to all the stakeholders of heritage institutions.

Charles Willet[xxxii] presents an interesting argument against outsourcing because of the impact on the culture of libraries. Willet claims that if library selection is outsourced, librarians will pay less attention to minority viewpoints and to local publications and publications produced by alternative presses. Outsourced selection tends to favour the mainstream publishers. As a result, public libraries will play a lesser role as defenders of democracy, minority viewpoints and of freedom of expression. If Willet is right outsourcing material selection could have an impact on the culture of the library and the community it serves. It is interesting to note that library material selection has been identified as a core competency.

Other cultural issues include intellectual freedom and privacy, which are part of the culture of public libraries, and authenticity and restoration which are part of the culture of the museum community. Can those values be transmitted to the service provider or will they be lost or diminished through outsourcing?

Jane Jacobs provides one possible answer. In her book Systems of Survival Jacobs argues that there are two distinct ethical and moral systems or syndromes. One is the guardian syndrome (organizing and managing territories) which relates to public services or public servants. The second is the commercial syndrome (trading and producing) which relates to business and the private sector. Since each syndrome represents different values and morals individuals operating in one syndrome cannot, and should not be expected to act as if they reside in the other. Perhaps this is why there has traditionally been a lack of understanding and respect between representatives of each sector. Many library and museum people are distrustful of people from the private sector. According to Jacobs, conflicts occur when the precepts of one syndrome are imposed on the other. Jacobs claims that mixing the syndromes produces "monstrous hybrids". However, if a symbiotic, mutually advantageous relationship is established where each syndrome keeps the negative side of the other syndrome in check while accentuating the positive, the result is civilizing.

If Jacob's syndromes are interpreted in terms of outsourcing, then outsourcing projects that mix the values of the private and public sector will result in monstrous hybrids. However, outsourcing projects that retain the values of both the private and public sectors, while keeping those values in check, will result in a civilizing partnership. People can operate in both the guardian syndrome and the commercial syndrome. For example, a person can operate a business and work in the commercial syndrome, but can also serve on a museum board of directors and thus function in the guardian syndrome. Sometimes people who operate in both syndromes, and are able to keep them separate, make the best museum or library board members.

6.8 How can Outsourcing Affect Labour/Management Relations and Union Agreements?

Outsourcing can have a direct impact on jobs and on the work done within a heritage institution. When a function is outsourced the staff who have traditionally done this work may be affected. The staff may have their jobs eliminated or they may have their job assignments changed. Outsourcing can result in union grievances over job losses or changes to jobs. Changes to the collective agreement must often be negotiated before outsourcing can legally take place.

Because of the possibility of layoffs and changed job assignments, outsourcing can have a negative impact on staff morale. When outsourcing its cataloguing services, the University of Alberta Library attempted to deal with these consequences by soliciting staff responses to the proposed changes. The university also guaranteed continued employment elsewhere in the library if such transfers were necessary. Alternatively, some public service organizations and public sector unions have been encouraged to compete for outsourcing contracts or to present their own cost saving plans as an option to outsourcing.

6.9 Can Perceptions be Changed so that Outsourcing Becomes a Preferred Option?

The results of the literature search that was conducted in preparation for this discussion paper clearly indicate that some of the stakeholders of heritage institutions see outsourcing as an important and timely issue. For government officials at the federal, provincial and municipal level outsourcing is an option and in many cases it is seen to be a

preferred option. Librarians, although they have considerable reservations about outsourcing, have recognized it as one way of dealing with the combination of shrinking resources and increasing public demands and expectations. Museum people, judging by the considerably lower volume of literature on the subject, seem to have had less exposure to the concept. However, museum people are accustomed to a considerable level of outsourcing of ancillary services, and to the use of guest curators for special exhibits and seasonal activities.

Therefore, the answer to the question asked at the beginning of this section is - Yes, perceptions can be changed and perceptions are changing from the perspectives of heritage institutions, funders and service suppliers. Outsourcing may become more of a preferred option as:

* trends in the business world continue to support and promote outsourcing
* more success stories, demonstrating real savings without sacrificing quality become available
* more qualified suppliers enter the heritage outsourcing market
* technology continues to change the way that certain functions are performed, to improve the exchange of information and the means of communications between vendors and heritage institutions, and to change the ways in which services are delivered.

7. THE POTENTIAL ADVANTAGES OF OUTSOURCING

7.1 Improved Organizational Focus

An important reason for a heritage institution to consider an outsourcing arrangement is to enable it to delegate non-core functions to another organization. The heritage institution can then concentrate on doing that which it does best. In this scenario outsourcing is part of a growth strategy. Through outsourcing, an organization is able to concentrate on those things that offer the most potential for innovation and high quality service.

7.2 Cost Control or Lower Costs[xxxiii]

Another important reason for a heritage institution to consider an outsourcing arrangement is to reduce or control costs.

Outsourcing can lower costs because the:

* private sector contractors may be able to accomplish the task with fewer staff, especially in the areas of supervision and administration;
* the costs of labour and employee benefits of a private contractor may be lower;
* community nonprofit contractors might accomplish the tasks partially through the use of volunteers;
* larger contractors might achieve economies of scale and further reduce costs by centralizing support services;
* ongoing costs for permanent staff and training, and overhead costs for space and equipment may be reduced.

7.3 Increased Flexibility

Outsourcing can provide greater flexibility to management in making adjustments to the size of a program, service or function. Outsourcing enables an organization to get the work done at the time it needs to be done. This is particularly the case for special programs, sudden emergencies, temporary tasks or seasonal work such as summer programs at libraries and special exhibits at museums.

7.4 Increased Access to Specialized Skills and Expertise

Outsourcing enables organizations to gain access to expertise and state-of-the-art capabilities that are not normally available in-house. Institutions can benefit by contracting with specialists or professionals for specific tasks that the organization could not afford to hire on a permanent basis or might not need except in particular circumstances.

Many organizations outsource very specialized, technical information and communications technology requirements.

7.5 Improve Service Quality

Outsourcing to a supplier with more expertise or more staff can result in an improvement in the quality of the work done or the service provided. By building quality measures into the outsourcing agreement it is possible to improve turnaround times, volume output or even to introduce more innovation and creativity into the work being outsourced.

8. THE POTENTIAL DISADVANTAGES OF OUTSOURCING

8.1 Loss of Control

The boards and management of the heritage institution may have to surrender some control over the functions being outsourced. Loss of control can be minimized by:

* not outsourcing core functions, thus retaining control of what is critical to the organization;
* linking outsourcing contract payments to specific deliverables;
* treating outsourcing companies as partners rather than vendors;
* ensuring that the outsourcing partner understands and supports the purpose and values of the heritage institution.

8.2 Decline in Service Quality

When a function is outsourced, there may be a risk that the new group doing the work will not maintain the same levels of quality as previously established. Successful outsourcing depends on careful planning and attention to details such as how the quality of the level of service is to be maintained or enhanced. Service quality controls can include establishing:

* service standards and levels,
* performance measures,
* monitoring systems,
* rewards for exceptional performance,
* penalties for nonperformance,
* third-party quality inspection.

8.3 Risky Dependency

When a function is outsourced to another agency, whether a private business or a not-for-profit organization, there may be the risk that the heritage institution will become too dependent on that agency. However, when entering into an outsourcing agreement, the heritage institution can have a contingency plan defining what is to be done if the service provider ceases to function.

Because many of the functions of a heritage institution might be unique to that institution, there could be very few alternative service suppliers available. In the situation where there is only one alternative supplier the dependency of the institution on the supplier may become excessive, as there would be no fall-back position should the supplier fail. When there is only one alternative supplier there is no competition therefore it is possible that the anticipated cost-savings may not be realized.

8.4 Negative Impact on Jobs and on Professional Careers = staff morale problems

When a heritage function or service is outsourced, the jobs in the heritage institution related to the performance of that particular function or service usually become redundant. Therefore, some public sector jobs will be lost unless the heritage institution decides to reassign those positions to different departments or work areas.

When professional functions are outsourced, professional jobs may be lost, together with the expertise that accompanies them. The remaining professional staff may have fewer opportunities for advancement because the jobs that have been outsourced could no longer be available to them. The outsourcing of professional work is often perceived to be, and in fact, often does lead to the de-professionalization of those jobs.

Because of the impact on jobs and promotions, outsourcing always has an impact on staff morale and it can be negative if not handled effectively.

8.5 Negative Public Relations

Outsourcing brings another organization into a partnership relationship with the heritage institution. The partnering organization may have an impact on the level and type of service provided by the heritage institution. The outsourcing arrangement may result in a deterioration of service which will reflect poorly on the heritage institution. The deterioration in service may cause a negative public relations problem for the heritage institution.

If the outsourcing partnership turns out to be a bad match for the heritage institution, it may also lead to the questioning of the competence of the management team that established the outsourcing arrangement. This can lead to a loss of trust between the governing board and the management team.

9. CONCLUSION

Outsourcing has become an established management tool. Outsourcing can be a cost-saving and efficiency-building mechanism. Heritage institutions, as well as their governing authorities and funders, have begun to consider outsourcing as an alternative service delivery mechanism, and in many cases individual libraries and museums have made successful use of outsourcing. However, outsourcing presents both benefits and problems. If not done well, outsourcing can cause significant problems.

In order to benefit from any opportunities and advantages offered by outsourcing, and to avoid the pitfalls of poorly implemented outsourcing, or the problems of inappropriate outsourcing, there is a need for:

* conducting more research on outsourcing in heritage institutions,
* collecting more information on outsourcing,
* more collaboration among heritage institutions on outsourcing issues.

REFERENCES

[i] Osborne, David and Ted Gaebler. Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Plume, 1992. p. 87.

[ii] 2. Osborne and Gaebler. 1992. p. 35.

[iii] Osborne and Gaebler, 1992. p. 30.

[iv] Osborne and Gaebler, 1992. p. 44.

[v] Drucker, Peter F. Managing in a Time of Great Change. Truman Talley Books/Dutton, 1995. p. 278.

[vi] Canadian Museum Association Web Site
http://www.museums.ca/aboutmuseums.htm

[vii] The ALA Glossary of Library and Information Science. Chicago, ALA, 1983.

[viii] Drucker, 1995. pp. 68-69.

[ix] Jackson, John. Outsourcing, in AMA Management Handbook, 3rd Edition, Edited by John J. Hampton. American Management Association, 1994. p. 9-52.

[x] Dunkle, Clare B. Outsourcing the catalog department: a meditation inspired by the business and library literature. Journal of Academic Librarianship, v.22 n.1 1996, p. 33-43.

[xi] The MIT Dictionary of Modern Economics. 3rd Edition. Edited by David W. Pearce. Cambridge, The MIT Press, 1986. p. 340.

[xii] The Concise Oxford Dictionary of Politics. Edited by Iain McLean. Oxford University Press, 1996. p. 406.

[xiii] Service Contracting: A Local Government Guide. International City/Management Association. p. 4.

[xiv] The Concise Oxford Dictionary of Politics. Edited by Iain McLean. Oxford University Press, 1996. p. 292.

[xv] Luborsky, Gordon F. and John C. O'Reilly. The Outsourcing Controversy: Avoiding the Pitfalls. Carswell, 1996. p. 20.

[xvi] Drucker, 1995. p. 3.

[xvii] Luborsky and O'Reilly. 1996. p. 1.

[xviii] Martin, Lawrence L. Evaluating Service Contracting. ICMA, MIS Report Vol.25, No. 3, March 1993. p. 1.

[xix] Marcum. James W. Outsourcing in Libraries: Tactic, Strategy or "Meta-Strategy"? Library Administration & Management, vol. 12, No.1, 1998. p. 15.

[xx] Riverside County Outsources Library - Again. American Libraries, August 1997. p.19.

[xxi] Osborne and Gaebler. 1992. pp. 84-89.

[xxii] Alternative Service Delivery Framework. Government of Ontario, Management Board Secretariat, May 1996. p. 2.

[xxiii] Hoffert, Paul. The Bagel Effect: a compass to navigate our wired world. McGraw-Hill Ryerson, 1998. p. 12.

[xxiv] Hoffert. 1998. p. 263

[xxv] Miles, Kevin. Outsourcing in private law libraries since the Baker & McKenzie action. The Bottom Line. Vol. 9. No.2. 1996. p. 11.

[xxvi] Martin S. Murray, and Ernie Ingles. Fiscal Currents: Outsourcing in Alberta. The Bottom Line: Managing Library Finances, Vol.8, No.4, 1995. p. 33.

[xxvii] Luborsky and O'Reilly. 1996. p. 17.

[xxviii] Luborsky and O'Reilly. 1996. p. 18.

[xxix] Abel, Richard. The Return of the Native. American Libraries, January, 1998. p. 76.

[xxx] Abel. 1998. p. 77.

[xxxi] Martin, Lawrence L. Bidding on Service Delivery: Public-Private Competition. International City/County Management Association, Management Information Service Reports, Vol.25. No.11, November, 1993. p. 3.

[xxxii] Willett, Charles. Consider the source: a case against outsourcing materials selection in academic libraries. Collection Building, Vol.17, No.2, 1998. pp. 91-95.

[xxxiii] Marlin, John Tepper and Eileen Brettler-Bereyi. "To Contract or Not" in Keeping the Books: Public Library Financial Practices. Jane B. Robbins and Douglas L. Zweizig, Editors. Highsmith Press, 1992. pp. 329-330.

DOCUMENT DE DISCUSSION SUR L'EXTERNALISATION DANS LES ÉTABLISSEMENTS DU PATRIMOINE DU CANADA (BIBLIOTHÈQUES ET MUSÉES)

PRÉPARÉ POUR :

LA DIRECTION GÉNÉRALE
DES POLITIQUES DU PATRIMOINE
MINISTÈRE DU PATRIMOINE CANADIEN

PRÉPARÉ PAR :
Maureen Cubberley et Stan Skrzeszewski, associés
ASM Advanced Strategic Management Consultants

DATE : Le 21 août 1999

TABLE DES MATIÈRES

1. OBJECTIF DU DOCUMENT 1

2. INTRODUCTION À L'EXTERNALISATION 1

3. DÉFINITIONS 2
   - 3.1 Variations culturelles dans le domaine de la privatisation et de l'externalisation 4

4. LES PRINCIPAUX INTERVENANTS DES ÉTABLISSEMENTS DU PATRIMOINE 5

5. TENDANCES EN MATIÈRE D'EXTERNALISATION 5
   - 5.1 L'externalisation est de plus en plus courante 6
   - 5.2 L'externalisation répond à la nécessité de contenir les coûts et d'accroître l'efficacité 6
   - 5.3 L'externalisation touche maintenant le secteur public 6
   - 5.4 L'externalisation reçoit l'appui des politiciens et du public 7
   - 5.5 L'externalisation s'inscrit dans une tendance générale vers la décentralisation 7

6. ÉTUDE DE LA QUESTION 7
   - 6.1 Quels sont les effets de l'externalisation sur la qualité du service? 7
   - 6.2 Quels sont les aspects financiers de l'externalisation? 8
   - 6.3 Quel est le degré de complexité de l'externalisation? 8
   - 6.4 L'externalisation est-elle la solution à des problèmes organisationnels fondamentaux? 9
   - 6.5 Quels aspects législatifs ou juridiques faut-il prendre en compte? 9
   - 6.6 Quels devraient être les éléments à considérer lorsqu'on recourt à l'externalisation? 9
   - 6.7 L'externalisation peut-elle influer sur la raison d'être et les valeurs de l'établissement? 11
   - 6.8 Comment l'externalisation peut-elle influer sur les relations de travail ou de gestion et sur les conventions collectives? 12
   - 6.9 Peut-on changer les perceptions afin que l'externalisation devienne une option privilégiée? 12

7. LES AVANTAGES POSSIBLES DE L'EXTERNALISATION 13
   - 7.1 Accent mis davantage sur l'organisme 13
   - 7.2 Contrôle des coûts ou coûts moindres 13
   - 7.3 Souplesse accrue 13
   - 7.4 Plus grand accès aux compétences et aux connaissances spécialisées 14
   - 7.5 Amélioration de la qualité du service 14

8. LES DÉSAVANTAGES POSSIBLES DE L'EXTERNALISATION 14
   - 8.1 Perte de contrôle 14
   - 8.2 Baisse de la qualité du service 14
   - 8.3 Risque de dépendance 14
   - 8.4 Incidence négative sur les emplois et les carrières 15
   - 8.5 Incidence négative sur les relations publiques 15

9. CONCLUSION 15

RÉFÉRENCES 16

1. OBJECTIF DU DOCUMENT

Le présent document a pour objectif de favoriser les discussions sur les questions d'externalisation parmi les intervenants du milieu des établissements du patrimoine. Ce groupe d'intervenants comprend les spécialistes du patrimoine, les associations professionnelles, les administrations, les représentants élus, les décideurs et les bailleurs de fonds des trois paliers administratifs, les bénévoles et les parties intéressées des organismes du secteur privé ayant des liens avec les bibliothèques publiques et les musées.

L'objectif premier de ce document consiste à présenter les résultats des recherches préliminaires sur les perceptions prédominantes au sujet de l'externalisation dans les établissements du patrimoine du Canada. Les travaux réalisés en vue de ce document de discussion comportaient notamment un examen de la littérature la plus importante et la plus à jour sur l'externalisation de fonctions du secteur public au secteur privé, ou à d'autres organismes du secteur public.

Les questions cernées sont traitées et présentées de façon objective et détaillée afin de refléter les perspectives de tous les intervenants.

Le document de discussion ne porte pas sur les aspects idéologiques de l'externalisation. Il met plutôt l'accent sur une approche raisonnée et éclairée pour décider de la pertinence de cet outil selon les circonstances. Le document examine différents aspects de l'externalisation propres aux établissements du patrimoine, en particulier les bibliothèques publiques et les musées. Ces aspects sont présentés dans le contexte d'une discussion plus vaste sur le recours actuel de l'externalisation dans d'autres secteurs.

2. INTRODUCTION À L'EXTERNALISATION

L'externalisation n'est pas un phénomène nouveau. Les souverains Ferdinand et Isabella ont, à leur époque, confié la tâche de la découverte du nouveau monde à Christophe Colomb. Peu de temps après, des navires armés, appartenant à des intérêts privés et exploités par eux, connus sous le nom de navires corsaires, recevaient des commandes de gouvernements de capturer des navires marchands. Sir Francis Drake qui a été fait chevalier pour son succès à ce chapitre pourrait être considéré comme un « sous-traitant » par les gouvernements.

Même si on a toujours pratiqué l'externalisation, l'opposition féroce aux impôts aux États-Unis et la réduction des fonds alloués aux municipalités commencée au début des années 1970 ont fait de l'externalisation un dossier de l'heure dans le secteur public. Selon Osborne et Gaebler, « en 1987, la ville moyenne américaine sous-traitait 27 % de ses services municipaux »[i] [traduction]. Les établissements du patrimoine comme les bibliothèques publiques et les musées s'intéressent maintenant à ce mode de prestation.

Le recours à l'externalisation comme mode de gestion utilisé par les gouvernements et les organismes publics a été popularisé dans des livres et des articles, entre autres dans *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, de David Osborne et Ted Gaebler. Ce livre est devenu la bible en matière de gestion municipale au début des années 1990. En raison de l'importance de l'ouvrage dans la définition du débat sur l'externalisation, ce document présentera brièvement ses prémisses de base.

Dans le premier chapitre intitulé « Catalytic Government: Steering Rather Than Rowing », les auteurs font l'éloge de l'externalisation. Ils y disent essentiellement que les administrations de tout palier doivent « diriger », c'est-à-dire qu'elles doivent établir les politiques, trouver les fonds pour payer les services publics et évaluer le rendement de l'organisme chargé de fournir le service. Selon la prémisse énoncée, en général, ce n'est pas le gouvernement qui est le mieux placé pour offrir le service. Les auteurs affirment que « les gouvernements entrepreneuriaux fonctionnent fondamentalement comme un acheteur habile, orientant les divers producteurs de façon à atteindre leurs objectifs stratégiques »[ii] [traduction]. L'ancien gouverneur de New York, Mario Cuomo, a appuyé ce point de vue lorsqu'il a déclaré que « les gouvernements n'ont pas l'obligation de fournir les services, mais plutôt celle de veiller à ce qu'ils le soient »[iii] [traduction]. Le commentaire de M. Cuomo reflète une tendance croissante à tous les paliers administratifs de se retirer volontairement de la prestation des services pour se concentrer sur leur gestion.

Osborne et Gaebler insistent sur le fait que la prestation de services gouvernementaux peut être confiée à deux secteurs – le privé et le bénévole ou sans but lucratif. Ils font ressortir que le secteur sans but lucratif, ou le secteur de l'économie sociale, est souvent le « mécanisme privilégié pour fournir des biens collectifs »[iv] [traduction].

Peter Drucker appuie aussi la perspective du secteur de l'économie sociale. En étudiant le rôle des organismes sans but lucratif à titre d'organismes sociaux, Drucker déclare qu'« il faut une politique gouvernementale qui établit que ces organismes sont les premiers à intervenir pour résoudre les problèmes sociaux »[v] [traduction]. Il serait important de tenir compte des conclusions d'Osborne et de Gaebler, ainsi que de celles de Drucker, lors de l'examen d'autres modes de prestation de services liés au patrimoine.

3. DÉFINITIONS

L'externalisation (la sous-traitance est un synonyme) et la privatisation sont des solutions possibles parmi un ensemble de réponses stratégiques à deux principales causes de changement. Ces causes sont les contraintes financières continues dans le secteur public, et l'utilisation accrue et la fonctionnalité de la technologie de l'information. En tant que réponses aux contraintes financières, l'externalisation et la privatisation peuvent toutes deux être considérées comme des concepts économiques, car elles visent à réduire ou à contenir les coûts et à accroître l'efficacité et la productivité. De nouvelles réponses stratégiques, qui peuvent contenir des éléments d'externalisation, y compris les entreprises communes, les alliances stratégiques, les partenariats, la réingénierie et la réduction des effectifs à la taille idéale.

L'externalisation a toujours fait partie du mode de fonctionnement des établissements du patrimoine. Par exemple, les fonctions suivantes ont régulièrement été confiées à des sous-traitants :

* service de livraison ou de messagerie
* gestion et entretien des installations
* restauration
* finances
* conservateurs invités
* gestion des ressources humaines
* automatisation et systèmes informatiques

La nouveauté et la controverse au sujet de l'externalisation résident dans le fait qu'elle est maintenant envisagée pour l'ensemble des fonctions des établissements du patrimoine. Dans certaines circonstances, tout le fonctionnement d'un établissement comme une bibliothèque publique ou un musée est assuré par des entreprises de l'extérieur.

L'externalisation est aussi une réponse à l'impact de la technologie de l'information. La complexité et le niveau d'expertise nécessaire pour installer, utiliser et maintenir les systèmes de technologie de l'information ont amené de nombreux organismes à recourir à des sous-traitants pour répondre à leurs besoins dans ce secteur. Par ailleurs, le niveau d'externalisation envisagé aujourd'hui serait impossible sans l'effet habilitant de la technologie de l'information. Celle-ci a contribué de façon extraordinaire aux communications, à l'échange d'information, au suivi continu et à une évaluation détaillée. Sans la capacité qu'offre la technologie de l'information, l'externalisation à grande échelle serait impossible.

Les changements économiques et technologiques sont en train de transformer les établissements du patrimoine, et l'externalisation est un élément de cette transformation. Pour commencer à comprendre ces changements, il est important de définir les termes utilisés. Cependant, en raison du rythme des changements qui ont cours dans les établissements du patrimoine, il est aussi essentiel de se rappeler que les définitions présentées dans ce document ne sont pas rigides et qu'elles sont, par le fait même, susceptibles de changer.

Définition d'établissement du patrimoine

Statistique Canada, dans son *Enquête sur les établissements du patrimoine*, présente la définition qui suit.

La fonction des établissements du patrimoine est :

> « d'acquérir, de préserver, d'étudier, d'interpréter et de rendre accessibles au public (pour sa formation et son plaisir) des objets, spécimens, documents, immeubles et terrains ayant une valeur éducative et culturelle sur le plan artistique, scientifique, historique, naturel ou technique ».

Définition de musée

L'Association des musées canadiens définit un musée comme suit :

> « une entreprise permanente, sans but lucratif, exemptée de l'impôt sur le revenu fédéral ou provincial, ouverte au public selon des heures régulières et administrée dans l'intérêt public afin de collectionner, de conserver, d'étudier, d'interpréter, de monter et d'exposer des objets et des spécimens ayant une valeur culturelle et pédagogique, dont du matériel technologique, historique, scientifique (animé ou inanimé) et artistique, dans le but d'instruire et de divertir le public »[vi].

Définition de bibliothèque publique

Voici comment l'American Library Association définit le terme bibliothèque :

> « Une collection de documents organisée de manière à être accessible à un groupe cible sur les plans physique, bibliographique et intellectuel (par exemple, dans le cas des bibliothèques publiques, les gens qui vivent dans le secteur où est situé l'établissement). En outre, du personnel formé fournit des services et des programmes liés aux besoins d'information du groupe cible. »[vii] [traduction]

Définition d'externalisation

Selon Peter Drucker, il y a externalisation lorsqu'« une entreprise, un hôpital ou une administration confie une activité entière à une firme indépendante spécialisée dans ce type de tâches … » Il poursuit en affirmant que : « Dans dix à quinze ans, les entreprises auront peut-être externalisé toutes les tâches « de soutien » qui ne génèrent pas directement de chiffre d'affaires, ainsi que toutes les activités n'offrant pas d'opportunités de carrière. Autrement dit, la majorité des personnes qui travailleront dans les entreprises ou les administrations n'en seront peut-être pas salariées, elles feront partie du personnel d'une entreprise sous-traitante. »[viii]

L'American Management Association offre la définition suivante : « L'externalisation consiste à recourir à un organisme extérieur pour la prestation d'un service… Elle exige un investissement à long terme dans une relation avec un tiers qui doit être avantageuse pour les deux parties. »[ix] [traduction]

Clare Dunkle, dans un article où il compare les activités d'externalisation dans le monde des bibliothèques et dans celui des affaires, définit l'externalisation comme suit :

> « * recourir à l'expertise et aux ressources d'un organisme extérieur qui assumera la responsabilité complète ou partielle d'une fonction exécutée auparavant à l'interne;
> * l'achat, auprès d'une source extérieure, de biens et de services qu'un organisme produisait ou fournissait lui-même auparavant. »[x] [traduction]

En général, les organismes ont tendance à confier à l'extérieur l'exécution de leurs fonctions secondaires ou qu'ils ne jugent pas essentielles. L'externalisation vise à permettre à un organisme de concentrer ses ressources sur les principaux domaines qui offrent une valeur ajoutée ou sur ses compétences essentielles, plutôt que de disperser ses ressources et de se surcharger.

Définition de privatisation

La privatisation est définie comme suit : « le transfert de services assumés auparavant par le secteur public, comme la collecte des ordures, à des entreprises du secteur privé »[xi] ou « le transfert de biens publics au secteur privé, par la vente ou l'externalisation »[xii] [traduction]. Une importante différence entre l'externalisation et la privatisation réside dans le fait qu'en privatisant, on transfère le contrôle complet d'un service à un autre organisme, tandis que dans le cas de l'externalisation, on transfère la prestation d'un service, mais non son contrôle, pas plus que la direction ou l'établissement des politiques. Il est généralement énoncé dans les accords d'externalisation que l'organisme qui accorde le contrat conserve le contrôle du service au moyen d'un rigoureux processus de surveillance.

La « privatisation réglementée » constitue une variante. Dans ce cas, un gouvernement confie la prestation d'un service au secteur privé, mais protège les intérêts du public par la réglementation.

3.1 Variations culturelles dans le domaine de la privatisation et de l'externalisation

Lorsqu'on examine la privatisation et l'externalisation, il est important de noter que la définition de ces termes n'est pas absolue, mais plutôt fluide et qu'elle se prête à de nombreuses interprétations, selon notamment la culture et le pays. Par conséquent, la privatisation et l'externalisation sont souvent adaptées aux circonstances, aux valeurs et aux besoins locaux.

Les différents sens donnés à privatisation constituent un bon exemple de ce qu'on entend par variations culturelles. Au Royaume-Uni, la privatisation est généralement associée à la vente d'industries appartenant au gouvernement, comme la British Aerospace. Aux États-Unis, elle englobe la « vente d'une entreprise publique, mais la définition a été élargie pour inclure d'autres modes de prestation des services, tels que les frais d'utilisation, les systèmes de coupons, les concessions, les subventions et les contrats de service »[xiii] [traduction]. Au Canada, la privatisation signifie normalement les services publics qui sont en voie de passer complètement au secteur privé. Par exemple, le gouvernement de l'Ontario a examiné la possibilité de privatiser TVO et la Régie des alcools.

Depuis les années 1970, les compressions financières et les changements dans les façons d'envisager le gouvernement au Royaume-Uni ont entraîné « la transformation du rôle de l'administration locale. Celle-ci, ayant été surchargée, est appelée à réduire ses responsabilités et à devenir, au nom du public, un acheteur de services pouvant être fournis de manière beaucoup plus concurentielle par le secteur privé »[xiv] [traduction].

En Amérique du Nord, on s'est efforcé de réinventer le gouvernement plutôt que de privatiser ses fonctions, ce qui est le résultat des travaux d'Osborne et de Gaebler.

En Europe, on utilise souvent le terme « désétatisation », qui signifie réduire le contrôle du gouvernement ainsi que le soutien de celui-ci aux établissements culturels et patrimoniaux. En réponse à ce désengagement du gouvernement et à ce financement à la baisse, les établissements culturels et patrimoniaux cherchent à créer des partenariats avec le secteur privé afin de contrer ce retrait. Évidemment, la « désétatisation » s'opère de façon très différente d'un pays Européen à l'autre.

La Nouvelle-Zélande offre un autre modèle de prestation des services gouvernementaux appelé « l'État contractuel ». Cet État « envisage un régime administratif où les ministères fonctionnent davantage comme des entreprises distinctes, qui agissent à titre d'organismes contractants et dont les services sont « achetés » par le gouvernement central. Dans l'État contractuel, les fonctions clés du gouvernement sont l'élaboration des politiques et des stratégies, mais non la prestation des services. Le rôle des fonctionnaires dans ce système sera davantage orienté vers la gestion des contrats, et les compétences en matière de prestation de services seraient moins pertinentes »[xv] [traduction]. Le gouvernement actuel de l'Ontario semble se diriger vers ce modèle.

4. LES PRINCIPAUX INTERVENANTS DES ÉTABLISSEMENTS DU PATRIMOINE

Les établissements du patrimoine fonctionnent dans un environnement complexe et diversifié où les intervenants sont nombreux. Voici quelques-uns des principaux intervenants des établissements du patrimoine :

Administrateurs des établissements du patrimoine
Professionnels du patrimoine
Personnel des établissements du patrimoine
Associations du patrimoine
Représentants élus : échelon fédéral, provincial, municipal
Décideurs et bailleurs de fonds : échelon fédéral, provincial, municipal
Bénévoles des collectivités
Consultants du secteur du patrimoine
Secteur privé
Grand public

Il est difficile de discuter d'externalisation au sein de la communauté patrimoniale, car les nombreux intervenants comprennent le sujet différemment en raison de leur perspective et y réagissent donc de diverses façons.

Les exemples qui suivent donnent un aperçu de ces différentes perspectives. Ils ne représentent pas les points de vue de chacun au sein des catégories indiquées. Ce sont des généralisations présentées uniquement aux fins de comparaison.

* Catalographes : l'externalisation est un mot qui fait peur puisqu'on envisage souvent l'externalisation complète pour le service de catalogage.

* Fonctionnaires municipaux : l'externalisation est un outil de gestion courant, qui existe depuis longtemps.

* Syndiqué : l'externalisation est perçue comme une menace pour les emplois syndiqués ainsi que les salaires et les avantages sociaux qui y sont rattachés.

* Grand public : l'externalisation ne pose pas du tout de problème, car le fournisseur du service et le mode de prestation sont secondaires par rapport à la qualité et à la facilité d'utilisation du service.

* Personnel : l'externalisation constitue une menace pour la carrière des employés, car elle limite leurs occasions de promotion; de plus, comme elle peut entraîner une réduction de la taille du budget et de l'effectif, elle est aussi parfois perçue comme un facteur contribuant à une diminution de statut.

* Représentant élu : l'externalisation est considérée comme une façon de réduire les coûts et/ou d'accroître l'efficacité et peut-être de diminuer les impôts.

En raison de la grande variété d'intervenants et de perspectives, il est difficile que tous les intervenants appuient le recours à l'externalisation dans les établissements du patrimoine.

5. TENDANCES EN MATIÈRE D'EXTERNALISATION

Avec le temps, les approches à l'égard de l'externalisation ont changé. Comme pour de nombreux autres phénomènes de longue durée, les concepts et les applications de l'externalisation ne cessent d'évoluer. Les observations qui suivent représentent quelques-unes des grandes tendances qui influent sur l'externalisation aujourd'hui.

5.1 L'externalisation est de plus en plus courante

Peter F. Drucker l'affirme de façon claire et concise : « La tendance à externaliser tout ce qui peut l'être s'accentue tous les jours. »[xvi] La vice-présidente de Technology Forecaster, Sandra Fox, « a qualifié le recours croissant à l'externalisation de "phénoménal " au cours des huit dernières années »[xvii] [traduction]. Aux États-Unis, la valeur de l'externalisation pour les États et les administrations locales est passée de 67 milliards de dollars en 1980 à 150 milliards en 1993[xviii]. Une recherche documentaire a révélé que, dans les années 1980, on publiait en moyenne trois articles par année sur l'externalisation contre plus de 600 en 1997[xix]. Il n'y a pas de doute que l'externalisation est devenue un outil de gestion courant.

L'ampleur de l'externalisation est aussi en croissance. Par exemple, il a été pratique courante pendant de nombreuses années pour les bibliothèques d'externaliser une partie de leur service de catalogage et de leurs services techniques, et pour les musées de confier les expositions spéciales à des consultants. On voit maintenant l'ensemble des services de réseaux de bibliothèques publiques et de musées externalisés. En 1997, les services de la bibliothèque publique du Riverside County, en Californie, et de ses 25 succursales ont été confiés à l'entreprise Library Systems & Services, Inc., de Germantown, au Maryland[xx]. C'était le premier accord d'externalisation aux États-Unis touchant l'ensemble des services d'une bibliothèque publique.

5.2 L'externalisation répond à la nécessité de contenir les coûts et d'accroître l'efficacité

La plupart des établissements subventionnés par le gouvernement vivent une période de restrictions financières, de financement réduit et de rationalisation ou de rajustement des effectifs. L'externalisation est l'une des formes les moins malignes de rationalisation ou de rajustement des effectifs, puisqu'elle peut contribuer à l'accroissement de l'efficacité et donner à l'établissement les moyens de continuer son travail.

En période de compressions budgétaires, une fois que toutes les économies et efficiences internes possibles ont été réalisées, de nombreux organismes se tournent vers l'extérieur et examinent l'option de l'externalisation. Ce mode de fonctionnement est perçu comme une façon de réduire les coûts, plus particulièrement ceux de la formation et des avantages sociaux des employés ainsi que les coûts d'immobilisation d'un organisme.

5.3 L'externalisation touche maintenant le secteur public - gouvernement, organismes sans but lucratif et syndicats

Ce ne sont pas uniquement les entreprises du secteur privé qui peuvent réduire leurs coûts et accroître l'efficacité d'un service ou d'une fonction. Parmi les tendances actuelles, mentionnons la plus grande participation du gouvernement et du secteur sans but lucratif pour obtenir des contrats d'externalisation. Osborne et Gaebler ont cerné trois types[xxi] de concurrence dans le cadre desquels l'externalisation peut être efficace. Voici ces trois types :

Secteur public c. secteur privé : un organisme public est en concurrence avec une ou plusieurs firmes du secteur privé pour assurer un service public ou une fonction.

Secteur privé c. secteur privé : des firmes du secteur privé se livrent une concurrence pour fournir un service public ou une fonction.

Secteur public c. secteur public : deux ou plusieurs organismes publics ou ministères gouvernementaux sont en concurrence pour fournir un service public ou une fonction.

Le fait de permettre aux organismes du secteur public de soumissionner pour des contrats d'externalisation a remonté le moral des fonctionnaires et leur a donné l'occasion de démontrer qu'ils peuvent rivaliser avec le secteur privé. Cette tendance a aussi permis à certains syndicats de préparer des offres d'externalisation qui ont été retenues ou de présenter leurs propres plans de réduction des coûts.

Dans chaque accord d'externalisation, il y a un organisme qui s'engage à effectuer le travail. Par conséquent, bien que de nombreux établissements du patrimoine considèrent l'externalisation comme une menace, pour certains, elle offre d'immenses possibilités. Une bibliothèque ou un musée, en particulier ceux qui se spécialisent dans un service précis, peut et devrait offrir ce service aux établissements du même type. Si les bibliothèques et les musées d'importance acceptent de prendre des contrats d'externalisation, d'autres établissements du même type auront la possibilité de renforcer leurs services, pendant que l'établissement sous-traitant profitera d'une nouvelle source de revenus grandement nécessaire.

5.4 L'externalisation reçoit l'appui des politiciens et du public

Même si l'externalisation n'est pas un phénomène nouveau, ce n'est que récemment qu'elle reçoit l'appui général des politiciens et du public. Ceux-ci sont tous les deux prêts à envisager d'autres modes d'exécution des fonctions et des services publics.

Les gouvernements recherchent maintenant activement des occasions d'externalisation. Par exemple, l'Ontario a adopté les principes suivants pour le guider dans le choix de nouveaux modes de prestation des services :

> « Le gouvernement ne poursuit la prestation directe que si c'est la meilleure manière de servir l'intérêt public. Il gère la prestation de ces services comme une entreprise.
>
> S'il n'existe pas de raisons décisives en faveur de la prestation directe, le gouvernement envisage de nouveaux modèles, notamment une participation accrue du secteur privé. »[xxii]

Les consommateurs et les citoyens informés demandent plus de choix et plus de qualité dans la prestation des services publics. Les modes de vie toujours plus exigeants et le rythme effréné du travail nécessitent des services efficaces et rapides. Si l'externalisation permet de satisfaire à ces critères, non seulement le public appuiera ce mode de prestation, mais il s'y attendra aussi.

5.5 L'externalisation s'inscrit dans une tendance générale vers la décentralisation

L'externalisation s'inscrit dans une tendance générale vers la décentralisation, un mouvement qui s'éloigne des finances et de la planification centralisées. La centralisation rigide est maintenant perçue comme inefficace et coûteuse. L'externalisation fait partie d'un processus de diminution du contrôle central, un processus où le contrôle se déplace vers l'extérieur. Paul Hoffert appelle ce phénomène l'« effet bagel », « où le pouvoir et le contrôle passent du centre vers la périphérie »[xxiii] [traduction]. L'effet bagel se manifeste par la réduction de l'appareil gouvernemental, si bien que les gouvernements et le secteur public n'ont pas l'expertise nécessaire, ni même la main-d'œuvre pour terminer le travail qui leur incombe. Une bonne partie du travail effectué auparavant par le secteur public a dû être confiée en sous-traitance au secteur privé. Le pouvoir et le contrôle dans le domaine de l'emploi passent ainsi du gouvernement aux petites entreprises. Il n'y a pas de doute que celles-ci ont profité de l'externalisation.

Selon Hoffert, l'externalisation a créé un « nouveau mode de pensée axé sur le fournisseur de services », qui rappelle le Moyen Âge. Dans ce temps-là, les marchands voyageaient de ville en ville, vendant leurs produits et services à une variété de clients. Aujourd'hui, le fournisseur de services peut aussi bien se rendre au travail virtuellement que s'y rendre physiquement, mais le concept demeure le même »[xxiv] [traduction].

6. ÉTUDE DE LA QUESTION

6.1 Quels sont les effets de l'externalisation sur la qualité du service?

La qualité du service fait partie des préoccupations les plus communes en ce qui concerne l'externalisation. Par ailleurs, l'amélioration de la qualité figure parmi les principales raisons invoquées par les organismes publics pour envisager l'externalisation. Toutefois, la possibilité d'une baisse de la qualité est l'une des principales inquiétudes exprimées au sujet de l'externalisation. Comme ce mode de fonctionnement est généralement considéré comme une

façon d'économiser, on craint qu'il n'entraîne une baisse de qualité du service. Si le contrat de sous-traitance est accordé au plus bas soumissionnaire et qu'on laisse tomber des facteurs jugés moins importants que le coût, la qualité du service risque alors de baisser.

La qualité et les normes de service sont des points pouvant figurer dans un accord d'externalisation. Dans ce document, on peut y définir des normes de rendement particulières, y énoncer une méthode de surveillance pour assurer le respect des normes et y préciser les pénalités ou mesures prévues en cas de non-respect.

6.2 Quels sont les aspects financiers de l'externalisation?

Du point de vue de l'économie théorique, le principe fondamental sous-jacent à l'externalisation dans les établissements du patrimoine consiste à introduire le concept de concurrence dans ce qui a été en grande partie un monopole du secteur public. La concurrence est un mécanisme utilisé pour favoriser la rentabilité et la qualité du service. Dans les établissements du patrimoine, le manque de concurrence a entraîné un monopole où les options en matière de prix sont inexistantes et où il y a très peu de pression pour contrôler les coûts. À l'encontre de cette thèse, on prétend que les contrôles des coûts imposés aux établissements du patrimoine par les administrations publiques responsables des dépenses et la concurrence qui existe entre organismes publics pour obtenir les fonds contrôlent en fait les coûts.

Quelles que soient les perspectives théoriques, il n'y a pas de doute que l'externalisation est avant tout un outil économique employé pour réduire les coûts. Il va sans dire qu'il y a économies uniquement si le niveau de service fourni est le même ou supérieur, et ce, à un coût moindre.

Selon certaines indications, l'externalisation, si elle est bien faite, permettrait de réaliser des économies.

La Wright State University Library donne en sous-traitance sa fonction de catalogage. Le bibliothécaire de l'université a révélé que le coût moyen par titre est passé de 17 $ à 6 $ et le délai d'exécution, de 6 à 8 semaines à 2 semaines, ce qui a permis à l'établissement d'enseignement d'économiser 250 000 $ par année[xxv].

L'Université de l'Alberta a confié en sous-traitance le catalogage et le traitement physique des documents de sa bibliothèque. Celle-ci a indiqué que « le coût du service était d'environ 40 % inférieur à celui du travail effectué à l'interne, en grande partie parce que le personnel pouvait travailler différemment en dehors du contexte de l'université - moins de réunions et d'autres tâches non connexes »[xxvi] [traduction].

6.3 Quel est le degré de complexité de l'externalisation?

L'externalisation est une entreprise complexe. Si elle est mal faite, elle peut causer d'importants problèmes au chapitre des ressources financières et humaines, ainsi qu'une baisse de la qualité des services donnés à contrat. La gestion efficace d'un programme d'externalisation nécessite de la formation et de l'expérience. Le personnel affecté à des projets d'externalisation doit savoir rédiger, négocier et gérer des contrats, et en surveiller le rendement.

L'externalisation de toute fonction liée au patrimoine exige que les participants au projet - aussi bien de l'établissement du patrimoine que de l'entreprise sous-traitante – connaissent très bien la raison d'être et les façons de faire de l'établissement. Il est parfois difficile de trouver les entreprises possédant l'expertise nécessaire pour entreprendre des fonctions spécialisées dans le domaine du patrimoine. La situation est cependant en train de changer, car l'externalisation devient de plus en plus courante au sein des établissements du patrimoine. L'ère de rationalisation des effectifs a engendré un noyau de professionnels du patrimoine qui sont prêts à accepter des contrats de sous-traitance.

Un organisme qui s'initie à l'externalisation pourrait commencer par une fonction ou un service qui comporte des tâches relativement simples, facilement quantifiables. Des projets d'externalisation plus complexes pourraient suivre une fois le niveau d'expertise suffisant acquis.

6.4 L'externalisation est-elle la solution à des problèmes organisationnels fondamentaux?

L'externalisation n'est pas en elle-même la solution à des problèmes organisationnels fondamentaux, tels que le manque de vision, de direction, les problèmes de communication, de financement, de moral, de prestation des services et de leur qualité. En fait, si l'organisme éprouve des difficultés majeures dans l'un de ces domaines, les tentatives de sous-traitance risquent fort d'échouer, car, pour réussir, il est indispensable que la plupart de ces domaines soient solides.

6.5 Quels aspects législatifs ou juridiques faut-il prendre en compte?

Les facteurs suivants peuvent influer sur la décision de sous-traiter :

* la législation fédérale
* la législation provinciale
* les règlements municipaux

Les différentes administrations provinciales et territoriales du Canada ont chacune leurs exigences qui régissent les bibliothèques ou les musées et les employés du secteur public. Tout établissement du patrimoine doit en premier lieu déterminer quelle est la législation susceptible d'avoir une incidence sur la décision de sous-traiter avant de s'engager dans cette voie.

La sous-traitance d'une fonction précise peut ne pas être visée par une loi particulière. Cependant, la décision d'externaliser un service complet lié au patrimoine, tel une bibliothèque ou un musée, peut être interdite par la législation provinciale. L'externalisation de tous les services pourrait empêcher l'établissement d'être admissible à des fonds fédéraux ou provinciaux. La législation relative à la protection de la vie privée et d'autres questions juridiques, y compris la responsabilité et la garantie, peut aussi influer sur la décision de sous-traiter.

La législation du travail constitue l'une des principales questions juridiques à examiner. Celle touchant l'externalisation au sein du secteur public varie d'un palier de gouvernement à l'autre.

> « Neuf administrations (à l'exclusion de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et des territoires) possèdent une législation qui soustrait partiellement ou totalement de nombreux employeurs et employés du secteur public à l'application des lois générales sur les relations de travail... Bien que les employés municipaux travaillent dans le secteur public, tel qu'il est généralement défini, ils sont habituellement visés par la législation sur les relations de travail du secteur privé de leur gouvernement provincial. »[xxvii] [traduction]

Les droits et obligations du successeur constituent une importante question dans la législation sur les relations de travail. L'externalisation n'entraînera pas de problème à l'égard des droits et obligations du successeur, sauf si on peut déterminer que la cession du travail est considérée comme une « vente de l'entreprise » ou d'une « partie de celle-ci » au sens de la législation pertinente. Dans ce cas, le nouvel employeur est lié par les dispositions de la convention collective de l'ancien employeur jusqu'à ce que le conseil des relations de travail concerné en décide autrement. Les conseils des relations de travail ont déterminé qu'une activité du secteur public est considérée comme une « entreprise » aux fins de détermination des droits et obligations du successeur[xxviii].

D'autres points pertinents relatifs aux relations de travail ont trait aux conventions collectives pouvant comporter des restrictions au sujet de la sous-traitance de certaines fonctions exécutées par des employés syndiqués et des exigences relatives aux avis de licenciement.

6.6 Quels devraient être les éléments à considérer lorsqu'on recourt à l'externalisation? Le professionnalisme, les compétences essentielles et les valeurs fondamentales

Il est généralement admis que l'externalisation est acceptable et appropriée dans une certaine mesure. Par exemple, peu de personnes s'opposeraient à confier en sous-traitance l'entretien des installations, le nettoyage, les services juridiques, de comptabilité, d'entretien de photocopieur et de restauration. Ce sont des tâches généralement perçues

comme étant en dehors du champ de spécialité du professionnel du patrimoine et en périphérie des fonctions essentielles exécutées par un établissement du patrimoine.

On s'entend moins cependant sur l'externalisation de fonctions de soutien ou auxiliaires, bien que la pratique soit courante. Richard Abel, l'un des premiers défenseurs de l'externalisation pour les bibliothèques, définit les fonctions auxiliaires comme suit :

> « 1) la surveillance et l'achat de nouveaux livres en fonction des paramètres régissant l'ensemble de la collection de la bibliothèque; (Abel renvoit à l'établissement d'une nouvelle collection)
> 2) le catalogage et le traitement des livres;
> 3) la fourniture du matériel ou du logiciel requis pour l'informatisation des activités de bibliothèque. »[xxix] [traduction]

Abel élabore en disant qu'en général la sélection des documents des bibliothèques ne peut être confiée en sous-traitance, étant donné que « cette fonction est trop liée aux exigences précises en matière de collecte d'un établissement particulier à un moment donné, telles qu'elles ont été définies par les parrains de la bibliothèque et les objectifs des services publics »[xxx] [traduction]. La définition de bibliothèque énoncée à la section 3.3 commence comme suit : « une collection de documents… » Selon cette définition, la sélection des documents d'une bibliothèque semblerait plus être une compétence essentielle, et Abel est cohérent avec cette définition en affirmant que la sélection des documents ne devrait pas être sous-traitée.

Pour bon nombre de professionnels, l'externalisation de fonctions ou de compétences essentielles, notamment la sélection, le développement des collections ou le catalogage dans une bibliothèque, ou l'authentification dans un musée, est perçue comme une façon de déprofessionaliser leur domaine, qui se définit selon ces fonctions essentielles. Il n'est cependant pas clair où devrait se situer la démarcation entre les fonctions essentielles et celles qui ne le sont pas. Il y a désaccord sur la définition de fonctions essentielles. Par exemple, les bibliothècaires n'arrivent pas à s'entendre entre eux si le catalogage est une fonction essentielle.

Peter F. Drucker, dans une tentative de définir les fonctions essentielles, affirme qu'on devrait penser à sous-traiter les fonctions des emplois qui ne permettent pas d'accéder à des postes supérieurs de gestion au sein de l'organisme, car elles ne coïncident pas avec le système de valeurs de ce dernier.

En général, on s'entend pour dire que les établissements du patrimoine devraient conserver leurs fonctions ou leurs compétences essentielles et qu'ils devraient envisager d'externaliser celles qui ne le sont pas. Il se pose toutefois un problème, car il est difficile de définir les fonctions essentielles. Les professionnels du patrimoine, les conseils d'administration et les organismes de financement peuvent tous avoir leur propre définition d'une fonciton essentielle. Par exemple, des modifications à la définition de compétences essentielles peuvent avoir une incidence directe sur les emplois des professionnels. Par conséquent, ces derniers auront tendance à définir leurs tâches comme des fonctions essentielles. Si le principal objectif de l'externalisation est la rentabilité et qu'on délaisse la valeur des fonctions essentielles, on peut en venir à croire que pratiquement tout peut être externalisé.

Lorsqu'il envisage l'externalisation, un établissement du patrimoine doit veiller à déterminer les fonctions qu'il aurait intérêt à conserver et celles qu'il pourrait confier à d'autres.

La ville d'Indianapolis a élaboré une grille d'évaluation destinée à l'aider à penser de façon stratégique lorsqu'elle envisage l'externalisation.

Figure 1. Grille d'évaluation[xxxi]

Selon les concepteurs de la grille, les services figurant dans le quadrant inférieur droit (Services auxiliaires / Mise en œuvre) sont tout désignés pour l'externalisation, tandis que les services du quadrant supérieur gauche (Services essentiels / Politiques) ne le sont pas du tout. Lawrence Martin, l'auteur de l'article dans lequel est présentée la grille, conclut que les activités aussi bien des musées que des bibliothèques se situent dans le quadrant Services auxiliaires / Mise en œuvre. Évidemment, cet emplacement dans la grille pourrait immédiatement déclencher une polémique au sein du milieu du patrimoine, non seulement à cause de la place assignée aux services des musées et des bibliothèques, mais aussi parce qu'il n'y a pas vraiment de démarcation entre les services essentiels et les services auxiliaires.

6.7 L'externalisation peut-elle influer sur la raison d'être et les valeurs de l'établissement?

S'il peut être démontré que l'externalisation ne modifie en rien la raison d'être et les valeurs de leur établissement du patrimoine, les intervenants envisageraient avec plus de confiance les discussions sur le recours à l'externalisation comme outil de gestion stratégique. Ces discussions doivent porter en premier lieu sur la raison d'être et les valeurs des établissements qui sont sous-jacentes aux services qu'ils fournissent plutôt que sur les moyens utilisés pour la prestation des services. Une fois qu'on s'entend sur la raison d'être et les valeurs de l'établissement, la discussion peut porter sur le meilleur moyen possible d'offrir les services qui reflètent cette raison d'être et ces valeurs. À titre d'exemple, il est concevable que les établissements traditionnels du patrimoine, comme les bibliothèques et les musées, puissent disparaître en raison du recours à différents modes de prestation des services, mais que la raison d'être et les valeurs de ces établissements pourraient être conservées dans d'autres structures.

Les établissements du patrimoine peuvent avoir à se poser plusieurs questions concernant leur raison d'être et leurs valeurs, notamment :

> L'externalisation nuit-elle à la raison d'être et aux valeurs de l'établissement?
>
> Les établissements du patrimoine redéfinissent-ils ce qu'ils font et cela influe-t-il sur leurs valeurs fondamentales?
>
> Si un établissement du patrimoine adopte un nouveau mandat, l'externalisation pourrait-elle être la meilleure façon de le remplir?

Les réponses à ces types de questions permettront d'en arriver à un consensus sur l'approche à adopter à l'égard de l'externalisation qui soit satisfaisante pour tous les intervenants des établissements du patrimoine.

Charles Willet[xxxii] s'oppose à l'externalisation en faisant valoir son impact sur la culture des bibliothèques. Il prétend que si la sélection des documents des bibliothèques est confiée à des sous-traitants, les bibliothécaires prêteront moins attention aux points de vue des minorités, aux publications locales et à celles produites par de petits

éditeurs. Lorsque la fonction de sélection est externalisée, on a tendance à favoriser les grandes maisons d'édition. Par conséquent, les bibliothèques publiques verront s'amenuiser leur rôle de défenseur de la démocratie, des perspectives des minorités et de la liberté d'expression. Si Willett a raison, la sélection des documents confiée à des sous-traitants pourrait avoir un impact sur la culture des bibliothèques et les collectivités qu'elles servent. Il est intéressant de noter que la sélection des documents de bibliothèques fait partie des compétences essentielles.

D'autres questions ayant trait à la culture sont la liberté intellectuelle et la protection de la vie privée, qui sont étroitement liées à la culture des bibliothèques, et l'authenticité et la restauration, qui font partie de la culture de la communauté muséale. Ces valeurs peuvent-elles être transmises au fournisseur de services ou seront-elles perdues ou affaiblies par le recours à l'externalisation?

Jane Jacobs offre une réponse. Dans son livre intitulé *Systems of Survival*, elle soutient qu'il existe deux systèmes ou syndromes éthiques ou moraux distincts. Le premier est le syndrome gardien (organisation et gestion des territoires) qui concerne les services publics ou les fonctionnaires. Le deuxième est le syndrome commercial (commerce et production) qui concerne le commerce et le secteur privé. Comme chaque syndrome représente différentes valeurs et morales, les personnes qui fonctionnent dans un syndrome ne peuvent pas agir comme si elles fonctionnaient dans l'autre et l'on ne devrait pas à s'attendre à cela d'elles. C'est peut-être pourquoi, traditionnellement, il y a eu un manque de compréhension et de respect entre les représentants de chaque secteur. De nombreuses personnes du milieu des bibliothèques et des musées ne font pas confiance aux gens du secteur privé. Selon Jacobs, les conflits surgissent lorsque les préceptes d'un syndrome sont imposés à l'autre groupe. Elle soutient que le mélange des syndromes produits des « hybrides monstrueux ». Par contre, si on établit une relation de symbiose, mutuellement bénéfique, où, dans chaque syndrome, on surveille de près le côté négatif de l'autre syndrome tout en mettant en valeur son côté positif, le résultat est alors intéressant.

Si on interprète les syndromes de Jacob sous l'angle de l'externalisation, les projets à cette fin qui combinent les valeurs des secteurs privé et public créeront des hybrides monstrueux. Toutefois, les projets d'externalisation qui conservent les valeurs des deux secteurs, tout en surveillant celles-ci, donneront le jour à un partenariat bénéfique. Les gens peuvent fonctionner dans les deux syndromes : gardien et commercial. Par exemple, une personne peut diriger une entreprise et travailler dans le syndrome commercial, mais aussi faire partie du conseil d'administration d'un musée et ainsi fonctionner dans le syndrome gardien. Les gens qui fonctionnent dans les deux syndromes et qui sont capables de les garder distincts font parfois les meilleurs membres de conseil d'administration de musée ou de bibliothèque qui soient.

6.8 Comment l'externalisation peut-elle influer sur les relations de travail ou de gestion et sur les conventions collectives?

L'externalisation peut avoir une incidence directe sur les emplois et le travail effectué dans un établissement du patrimoine. Lorsqu'une fonction est confiée en sous-traitance, le personnel qui a traditionnellement accompli ce travail peut être touché. Des employés peuvent perdre leur emploi ou voir leurs fonctions transformées. L'externalisation peut entraîner le dépôt de griefs pour les postes abolis ou modifiés. Les changements à la convention collective doivent souvent être négociés avant que les contrats d'externalisation ne puissent être légalement exécutés.

En raison de la possibilité de licenciements et de changements aux fonctions, l'externalisation peut avoir des incidences négatives sur le moral des employés. Lors de la sous-traitance du service de catalogage, la bibliothèque de l'Université de l'Alberta s'est efforcée de prévoir ces conséquences en sollicitant les réactions du personnel aux changements proposés. L'université a aussi garanti la sécurité d'emploi ailleurs dans la bibliothèque, si de tels transferts s'avéraient nécessaires. Par contre, certains organismes de services publics et des syndicats du secteur public ont été encouragés à soumissionner pour des contrats de sous-traitance ou à présenter leurs propres plans de réduction des coûts à titre d'option à l'externalisation.

6.9 Peut-on changer les perceptions afin que l'externalisation devienne une option privilégiée?

Les résultats de la recherche documentaire qui a été réalisée en vue du présent document de discussion indiquent clairement que certains des intervenants des établissements du patrimoine considèrent l'externalisation comme un

dossier important et à propos. Pour les fonctionnaires des administrations fédérale, provinciales et municipales, l'externalisation est une option et, dans de nombreux cas, l'option privilégiée. Les bibliothécaires, malgré leurs réserves considérables au sujet de l'externalisation, ont reconnu celle-ci comme une façon de faire face à des ressources à la baisse et à des demandes et à des attentes croissantes de la part du public. Les gens du milieu des musées, si l'on en juge par la documentation beaucoup moins volumineuse sur le sujet, semblent avoir été moins exposés au concept. Ils sont cependant habitués à un volume élevé d'externalisation des services auxiliaires et au recours à des conservateurs invités pour des expositions spéciales et des activités saisonnières.

Par conséquent, la réponse à la question posée au début de cette section est : oui, les perceptions peuvent changer et elles sont en train de changer de la part des intervenants des établissements du patrimoine, des bailleurs de fonds et des fournisseurs de services. L'externalisation peut devenir de plus en plus une option privilégiée à mesure :

* que les tendances dans le monde des affaires continuent d'appuyer et de promouvoir l'externalisation;
* qu'il y aura plus de réussites, démontrant que de réelles économies sont possibles sans devoir pour autant sacrifier la qualité;
* qu'il y a plus de fournisseurs qualifiés sur le marché de la sous-traitance dans le domaine du patrimoine;
* que la technologie continue de modifier la façon dont certaines fonctions sont exécutées, d'améliorer les échanges d'information et les moyens de communication entre les fournisseurs et les établissements du patrimoine, et de modidier les modes de prestation des services.

7. LES AVANTAGES POSSIBLES DE L'EXTERNALISATION

7.1 Accent mis davantage sur l'organisme

La délégation des fonctions non essentielles à un autre organisme constitue une importante raison pour un établissement du patrimoine d'envisager le recours aux contrats d'externalisation. L'établissement peut alors se concentrer sur ce qu'il fait de mieux. Dans ce scénario, l'externalisation s'inscrit dans une stratégie de croissance. Grâce à ce mode de prestation, l'organisme peut consacrer toutes ses énergies aux activités qui offrent le plus de possibilités sur le plan de l'innovation et de la qualité du service.

7.2 Contrôle des coûts ou coûts moindres[xxxiii]

La réduction ou le contrôle des coûts constitue une autre raison importante pour un établissement du patrimoine d'envisager le recours aux contrats d'externalisation.

L'externalisation permet de réduire les coûts parce que :

* les entrepreneurs du secteur privé peuvent être en mesure d'accomplir le travail avec moins de personnel, en particulier dans les domaines de la supervision et de l'administration;
* les coûts de main-d'œuvre et les avantages sociaux d'un entrepreneur privé peuvent être inférieurs;
* les entrepreneurs communautaires sans but lucratif peuvent accomplir les tâches en partie avec l'aide de bénévoles;
* les entrepreneurs plus importants peuvent réaliser des économies d'échelle et réduire davantage les coûts en centralisant les services de soutien;
* les coûts rattachés au personnel permanent et à la formation, ainsi que les frais généraux pour les locaux et le matériel peuvent être réduits.

7.3 Souplesse accrue

L'externalisation peut offrir une plus grande souplesse aux gestionnaires qui désirent modifier la taille d'un programme, d'un service ou d'une fonction. Elle permet à un organisme d'avoir le travail accompli au moment requis. Cela est particulièrement utile dans le cas de programmes spéciaux, d'urgences soudaines, de tâches temporaires ou de travail saisonnier comme les programmes d'été dans les bibliothèques et les expositions spéciales dans les musées.

7.4 Plus grand accès aux compétences et aux connaissances spécialisées

L'externalisation permet aux organismes d'avoir accès à des connaissances et à des compétences de pointe qui ne sont normalement pas disponibles à l'interne. Les établissements passent ainsi des contrats, pour des tâches particulières, avec des spécialistes ou des professionnels qu'ils n'auraient pas eu les moyens d'engager de manière permanente ou dont ils n'auraient besoin des services que de façon ponctuelle.

De nombreux organismes confient à des entrepreneurs leurs besoins très spécialisés dans le domaine des technologies de l'information technique et des communications.

7.5 Amélioration de la qualité du service

Externaliser le travail à un fournisseur qui possède plus d'expertise ou plus de personnel peut entraîner une amélioration de la qualité du travail effectué ou du service fourni. En prévoyant des mesures de qualité dans l'accord d'externalisation, il est possible d'améliorer les délais d'exécution, le rendement ou encore d'introduire plus d'innovation et de créativité dans le travail sous-traité.

8. LES DÉSAVANTAGES POSSIBLES DE L'EXTERNALISATION

8.1 Perte de contrôle

Le conseil d'administration et les gestionnaires de l'établissement du patrimoine peuvent avoir à céder du contrôle en ce qui concerne les fonctions confiées en sous-traitance. Il est possible de réduire cette perte de contrôle en :

* n'externalisant pas les fonctions essentielles et en conservant le contrôle de ce qui est vital pour l'organisme;
* rattachant le paiement des contrats d'externalisation à la livraison de produits précis;
* traitant les entreprises d'externalisation comme des partenaires plutôt que comme des fournisseurs;
* veillant à ce que le partenaire comprenne et appuie la raison d'être et les valeurs de l'établissement du patrimoine.

8.2 Baisse de la qualité du service

Lorsqu'une fonction est sous-traitée, il se peut que le nouveau groupe qui accomplit le travail ne maintienne pas le niveau de qualité établi auparavant. Le succès de l'externalisation repose sur une planification minutieuse et un souci des détails, notamment comment le niveau de service sera maintenu ou accru. Les contrôles de la qualité du service peuvent prévoir l'établissement de ce qui suit :

* les normes et les niveaux de service,
* les mesures de rendement,
* les systèmes de surveillance,
* les récompenses en cas de rendement exceptionnel,
* les pénalités en cas d'inexécution,
* l'inspection de la qualité par un tiers.

8.3 Risque de dépendance

Lorsqu'une fonction est confiée à un autre organisme, qu'il s'agisse d'une entreprise privée ou d'un organisme sans but lucratif, il y a un risque que l'établissement du patrimoine devienne dépendant de cet organisme. Toutefois, quand il conclut un contrat d'externalisation, l'établissement du patrimoine peut prévoir un plan d'urgence qui énonce les mesures à prendre si le fournisseur du service cesse ses activités.

Comme bon nombre des fonctions d'un établissement du patrimoine peuvent être uniques à ce dernier, il se pourrait qu'il y ait très peu de fournisseurs disponibles. Dans la situation où il n'y a qu'un fournisseur, la dépendance de l'établissement à l'égard de celui-ci peut devenir excessive, car l'établissement n'a pas de solution de rechange si le

fournisseur éprouve des difficultés. Lorsqu'il n'y a qu'un fournisseur, la concurrence est inexistante et il se peut que les économies prévues ne se réalisent pas.

8.4 Incidence négative sur les emplois et les carrières = problèmes de moral chez les employés

Lorsqu'une fonction ou un service dans le domaine du patrimoine est externalisé, les emplois qui s'y rattachent à l'établissement du patrimoine deviennent habituellement superflus. Certains emplois du secteur public seront donc perdus, à moins que l'établissement du patrimoine ne décide de réaffecter les employés dans d'autres services ou dans d'autres domaines de travail.

Quand des fonctions professionnelles sont confiées en sous-traitance, des emplois professionnels risquent d'être perdus de même que l'expertise connexe. Le personnel qui reste peut avoir moins d'occasions d'avancement du fait que le travail donné en sous-traitance ne lui est plus disponible. L'externalisation de travail professionnel est souvent perçue comme menant à la déprofessionalisation de ces emplois.

En raison de son incidence sur les emplois et les promotions, l'externalisation a toujours des effets sur le moral des employés, effets pouvant être négatifs si elle n'est pas bien faite.

8.5 Incidence négative sur les relations publiques

L'externalisation amène un autre organisme dans la relation de partenariat avec l'établissement du patrimoine. L'organisme partenaire peut influer sur le niveau et le type de service fourni par l'établissement. Le contrat d'externalisation peut causer une détérioration du service, ce qui nuira à l'image de l'établissement et pourra lui occasionner un problème de relations publiques.

Si le partenariat d'externalisation se révèle une mauvaise association pour l'établissement du patrimoine, on peut aussi remettre en question la compétence de l'équipe de gestion qui a établi l'accord d'externalisation. Ceci peut entraîner une perte de confiance entre le conseil d'administration et l'équipe de gestion.

9. CONCLUSION

L'externalisation est devenue un outil de gestion reconnue. Elle peut être un mécanisme permettant de réaliser des économies et d'accroître l'efficacité. Les établissements du patrimoine, leurs conseils d'administration et leurs bailleurs de fonds ont commencé à envisager l'externalisation comme un mode possible de prestation des services, et, dans de nombreux cas, des bibliothèques et des musées ont eu recours avec succès à l'externalisation. Cependant, l'externalisation présente des avantages et des inconvénients. Si ce n'est pas fait correctement, elle peut causer de sérieux problèmes.

Afin de profiter des possibilités et des avantages qu'offre l'externalisation, et d'éviter les pièges d'une mauvaise mise en œuvre ou les problèmes d'une externalisation inappropriée, il est important :

* d'effectuer d'autres recherches sur l'externalisation dans les établissements du patrimoine,
* de recueillir plus d'information sur l'externalisation,
* d'accroître la collaboration entre les établissements du patrimoine sur les questions relatives à l'externalisation.

RÉFÉRENCES

---

[i] David Osborne et Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Plume, 1992, p. 87.

[ii] Osborne et Gaebler, 1992, p. 35.

[iii] Osborne et Gaebler, 1992, p. 30.

[iv] Osborne et Gaebler, 1992, p. 44.

[v] Peter F. Drucker, *Structures et changements : balises pour un monde différent*, Village mondial, 1996, p. 278 (version anglaise).

[vi] Site Web de l'Association des musées canadiens
http://www.museums.ca/fr/dirintrf.htm

[vii] *The ALA Glossary of Library and Information Science*, Chicago, ALA, 1983.

[viii] Drucker, 1996, p. 69-70.

[ix] John Jackson, « Outsourcing », dans *AMA Management Handbook*, 3e éd., sous la direction de John J. Hampton, American Management Association, 1994. p. 9-52.

[x] Clare B. Dunkle, « Outsourcing the catalog department: a meditation inspired by the business and library literature », *Journal of Academic Librarianship*, vol. 22, n° 1, 1996, p. 33-43.

[xi] *The MIT Dictionary of Modern Economics*, 3e éd., sous la direction de David W. Pearce, Cambridge, The MIT Press, 1986, p. 340.

[xii] *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, sous la direction d'Iain McLean, Oxford University Press, 1996, p. 406.

[xiii] *Service Contracting: A Local Government Guide*, International City/Management Association, p. 4.

[xiv] *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, sous la direction d'Iain McLean, Oxford University Press, 1996, p. 292.

[xv] Gordon F. Luborsky et John C. O'Reilly, *The Outsourcing Controversy: Avoiding the Pitfalls*, Carswell, 1996, p. 2.

[xvi] Drucker, 1995, p. 13.

[xvii] Luborsky et O'Reilly, 1996, p. 1

[xviii] Lawrence L. Martin, « Evaluating Service Contracting », ICMA, *MIS Report*, vol. 25, n° 3, mars 1993, p. 1.

[xix] James W. Marcum, « Outsourcing in Libraries: Tactic, Strategy or "Meta-Strategy"? », *Library Administration & Management*, vol. 12, n° 1, 1998, p. 15.

[xx] *Riverside County Outsources Library – Again*, American Libraries, août 1997, p. 19

[xxi] Osborne et Gaebler, 1992, p. 84-89.

[xxii] *Cadre d'examen de nouveaux modes de prestation des services*, Gouvernement de l'Ontario, Secrétariat du Conseil de gestion, juillet 1996, p. 7.

[xxiii] Paul Hoffert, *The Bagel Effect: a compass to navigate our wired world*, McGraw-Hill Ryerson, 1998, p. 12.

[xxiv] Hoffert, 1998, p. 263.

[xxv] Kevin Miles, « Outsourcing in private law libraries since the Baker & McKenzie action », *The Bottom Line*, vol. 9, n° 2, 1996.

[xxvi] Martin S. Murray et Ernie Ingles, « Fiscal Currents: Outsourcing in Alberta », *The Bottom Line: Managing Library Finances*, vol. 8, n° 4, 1995, p. 33.

[xxvii] Luborsky et O'Reilly, 1996, p. 17.

[xxviii] Luborsky et O'Reilly, 1996, p. 18.

[xxix] Richard Abel, *The Return of the Native*, American Libraries, janvier 1998, p. 76.

[xxx] Abel, 1998, p. 77.

[xxxi] Laurence L. Martin, « Bidding on Service Delivery: Public-Private Competition », International City/County Management Association, *Management Information Service Reports*, vol. 25, n° 11, novembre 1993, p. 3.

[xxxii] Charles Willett, « Consider the source: a case against outsourcing materials selection in academic libraries », *Collection Building*, vol. 17, n° 2, 1998, p. 91-95.

[xxxiii] John Tepper Marlin et Eileen Brettler-Bereyi, « To Contract or Not », dans *Keeping the Books: Public Library Financial Practices*, sous la direction de Jane B. Robbins et de Douglas L. Zweizig, Highsmith Press, 1992, p. 329-330.